# dossiê brasil rural

# Agronegócio e comércio exterior brasileiro

MARCOS SAWAYA JANK
ANDRÉ MELONI NASSAR
MARIA HELENA TACHINARDI

O agronegócio é uma das mais importantes fontes geradoras de riqueza do Brasil. A relevância desse complexo para a economia nacional pode ser medida por indicadores da magnitude de um Produto Interno Bruto (PIB) setorial de US$ 165 bilhões, ou 31% do total das riquezas produzidas no país, mão-de-obra empregada correspondente a 35% da população economicamente ativa e uma participação de 42% nas exportações brasileiras. A título de comparação, os EUA, um dos gigantes agrícolas mundiais em produção e exportação, registram um PIB do agronegócio com valor aproximado de US$ 1 trilhão, ou 13% do PIB nacional.

A importância do agronegócio brasileiro, que coloca o país entre as nações mais competitivas do mundo na produção de *commodities*

**MARCOS SAWAYA JANK** é professor associado da FEA-USP, coordenador da área de Economia do curso de Relações Internacionais da USP e presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icone).

**ANDRÉ MELONI NASSAR** é diretor-executivo do Icone.

**MARIA HELENA TACHINARDI** é diretora de Comunicação do Icone.

agroindustriais, com enorme potencial de expansão horizontal e vertical da oferta, é o resultado de uma combinação de fatores, entre eles principalmente investimentos em tecnologia e pesquisa, que levaram ao aumento exponencial da produtividade. Mas outras variáveis tiveram igualmente um peso importante na configuração do setor na atualidade, entre elas a redução da intervenção do governo no setor com a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e a estabilização da economia após o Plano Real.

Para facilitar a compreensão do quadro atual, é importante rever o passado e examinar a evolução do agronegócio ao longo das últimas quatro décadas.

## AS TRÊS FASES DO AGRONEGÓCIO: DO CRÉDITO BARATO À ONDA DE CRESCIMENTO

### a) Anos 1970-80: desenvolvimento tecnológico e crescimento da produção

Esse foi um período marcado predominantemente pelo crédito oficial farto e barato, que atingiu um volume recorde de US$ 20 bilhões por volta de 1978. A produção e os investimentos cresceram. Na década de 70, ampliou-se o chamado "modelo agroexportador" brasileiro, na medida em que o país deixou de ser apenas um fornecedor de produtos tropicais (café, açúcar e cacau) e passou a exportar produtos que concorrem diretamente com a oferta dos países ricos, dentre eles a soja, a celulose e as carnes. A produção de soja expandiu-se do Rio Grande do Sul para o Centro-Oeste graças, como ressaltado acima, ao papel da pesquisa, sobretudo a desenvolvida pela Embrapa (1), que trouxe ao mercado novas variedades. Ocorre, assim, nos anos 70 e 80, uma diversificação importante da pauta exportadora, produtos de exportação (soja e laranja, essencialmente) e produtos de mercado interno (arroz, feijão, leite e mandioca). Atualmente, porém, essa caracterização perdeu sentido, pois todos os itens basicamente destinados à exportação ao longo das últimas décadas têm hoje consumo doméstico importante, como soja, carnes e laranja. Até mesmo a laranja, que apresenta característica marcante de exportação, vem ganhando espaço interno, com o crescente consumo de sucos.

O período 1970-80 foi marcado também pela primeira expansão da fronteira agrícola: os produtores migraram do Rio Grande do Sul para o Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e oeste da Bahia. O foco do agronegócio esteve, portanto, na oferta de exportação e de mercado interno, e na tecnologia (investimentos em pesquisa): o crédito rural alavancou a produção, que substituiu as importações, e paralelamente funcionou uma política de preços mínimos acoplada a estoques reguladores. Resumidamente, nos anos 70 houve um choque de produção, que foi utilizado para o mercado interno e externo, com forte intervenção governamental.

### b) Período 1990-99: o choque da eficiência e da competitividade

A década de 90 pode ser descrita como a do choque de eficiência e competitividade, resultante de um pesado ajuste que decorreu da desregulamentação dos mercados, do fim do crédito rural, do forte endividamento dos produtores com o descasamento dos custos e preços, da abertura comercial e do controle da inflação.

O período 1990-94 aproximou o Brasil do mercado internacional e do momento que o país vive hoje, de grande competitividade e expansão da oferta no mercado externo. A fronteira continuou alargando-se: de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, para Rondônia, Tocantins, Pará, Maranhão, Bahia e Piauí. Porém, ao con-

1 Apesar de a Embrapa ser freqüentemente apontada como a maior responsável pelos ganhos de produtividade observados no campo, o esforço brasileiro de pesquisa é anterior à criação dessa empresa pública e remonta à criação de universidades voltadas para o setor, como a Esalq (USP-Piracicaba), a Universidade Federal de Viçosa (UFV), o Instituto Agronômico de Campinas (IAC), as empresas estaduais de pesquisa agropecuária e muitas outras instituições públicas e privadas.

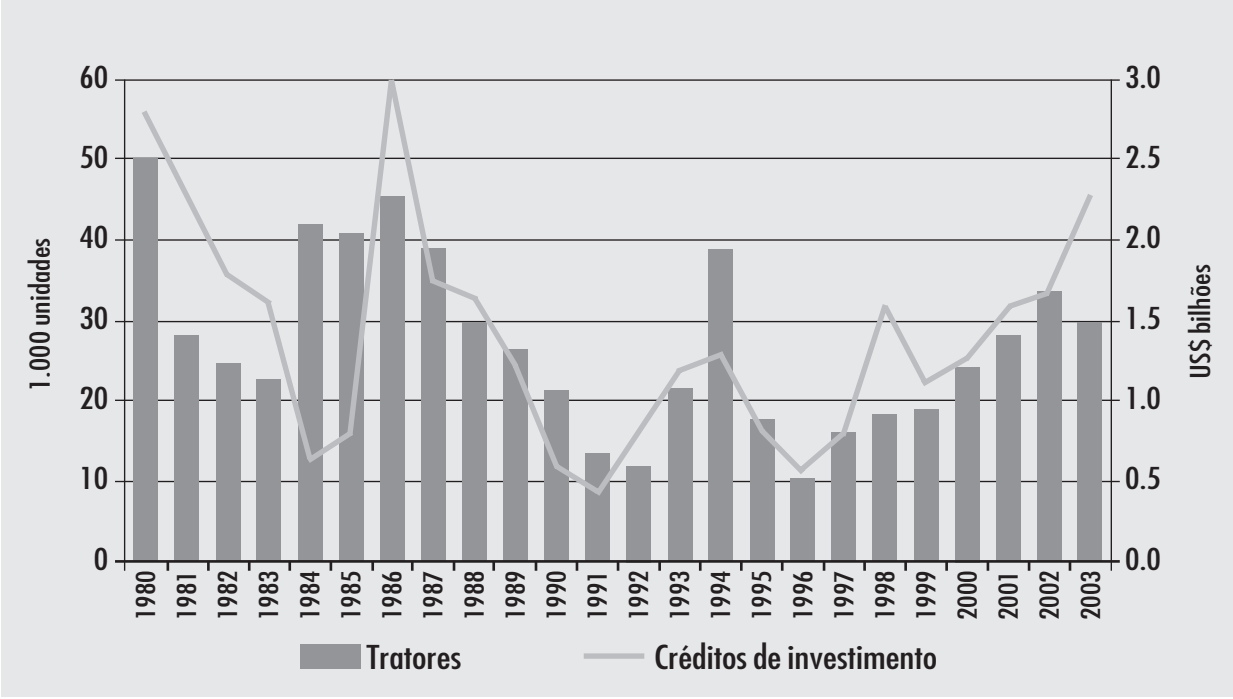
trário da década anterior, o crédito rural subsidiado desapareceu e os produtores tiveram de financiar suas lavouras com recursos próprios e venda antecipada da produção. Esse sistema expandiu-se com a soja. O modelo da soja inspira hoje a formulação de políticas voltadas à comercialização de diversos produtos agrícolas. Ao vender antecipadamente a produção para a indústria ou para o exportador, o produtor cria condições de levantar, a custos competitivos, parte dos recursos de que necessita para realizar o plantio e o cultivo.

Os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco destacaram-se pela abertura comercial, eliminação dos subsídios e controles de preços e pela desregulamentação dos mercados, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool, do Instituto Brasileiro do Café e do Controle Interministerial de Preços (CIP). O campo continuou aumentando a produção, praticamente sem incorporar novas áreas de cultivo, e também alavancou a exportação, embora o país ainda encarasse a atividade exportadora sob a ótica do escoamento de excedentes. A exportação começou um caminho ascendente tendo em vista a recessão econômica.

Em 1994, com a introdução do Plano Real, houve grande euforia no meio rural, que investiu pesado em mecanização. A venda de tratores aproximou-se de 40 mil unidades em 1994, nível semelhante ao de 1987 e 2003 (Gráfico 1). Na década de 90, foram muito importantes programas como o Moderfrota e os financiamentos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O uso de fertilizantes e agroquímicos também experimentou alta contínua a partir de 1990. Registrou-se um potencial enorme para o aumento da produção com a fertilização do solo. A produção de carnes bovina e de frango continuou expandindo-se desde a década de 80, assim como o consumo *per capita*, enquanto a de suíno manteve-se praticamente estagnada de 1980 a 1994, refletindo o baixo consumo interno. A produção de suínos cresceu a partir da década de 90 puxada, principalmente,

## GRÁFICO 1

### MECANIZAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA: VENDA DE TRATORES E CRÉDITOS DE INVESTIMENTO




Fonte: Banco Central, Anfavea, IBGE

pela maior utilização da carne para a elaboração de embutidos, produtos com aceitação crescente no mercado doméstico. A expansão dos grãos foi liderada pela soja e pelo milho.

O descasamento entre os preços dos produtos e o comprometimento financeiro dos produtores, a sobrevalorização cambial após a introdução do real e os juros elevadíssimos provocaram uma crise de rentabilidade no setor, forçando os produtores sobreviventes a se tornarem mais eficientes. A produção agropecuária e o setor de alimentação funcionaram como uma importante "âncora verde" do processo de estabilização da inflação. A construção da estabilidade a partir do Plano Real foi em grande parte apoiada sobre uma oferta de alimentos a preços que não remuneraram adequadamente os produtores, que já vinham carregando um endividamento de anos anteriores, quando a taxa de inflação era elevada. O endividamento rural atingiu o seu auge, pois os débitos eram corrigidos com base na taxa referencial (TR), calculada sobre os índices de inflação, bastante elevados antes do Plano Real.

Com a chegada à Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, os produtores reclamaram medidas para alongar as dívidas rurais, o que aconteceu nos anos seguintes, com o processo de securitização das mesmas.

Áreas de pastagem começaram a se converter em vastas extensões de soja e algodão. A partir do final dos anos 80, quando já havia sido eliminado o crédito oficial, foram implantados modelos privados de financiamento da agricultura via *trading companies*, cooperativas, indústrias de defensivos, de máquinas e implementos agrícolas. O modelo inspirador foi o da "soja verde", cultura que, graças ao financiamento privado, expandiu-se no país sem nunca

## TABELA 1
### Principais barreiras comerciais às exportações brasileiras

| PRODUTO | UNIÃO EUROPÉIA | ESTADOS UNIDOS | JAPÃO |
|---|---|---|---|
| Açúcar bruto | 160.8* | 167.0* | 154.3* |
| Álcool | 46.7* | 47.5* | 83.3 |
| Leite em pó | 68.4* | 49.1* | 196.7* |
| Frango em cortes (congelado) | 94.5* | 16.9* | 11.9 |
| Carne suína (congelada) | 50.6* | 0.0 | 309.5* |
| Carne bovina (congelada) | 176.7* | 26.4 | 50.0 |
| Milho | 84.9* | 2.3* | 95.4* |
| Tabaco | 24.9* | 350.0 | 0.0 |
| Suco de laranja | 15.2 | 44.5* | 21.4 |
| *Quotas tarifárias* | 7 | 4 | 1 |
| *Tarifas específicas* | 8 | 6 | 4 |
| *Salvaguardas especiais* | 5 | 3 | 2 |

(*) Tarifas específicas foram convertidas em seus equivalentes *ad valorem* (EAV).
Sublinhado indica a existência de salvaguardas especiais (SSG).
Sombreado indica restrições sanitárias que impedem o comércio.
Fonte: WTO, Apec, Comtrade, Usitc, Taric

ter precisado de subsídios governamentais, estoques reguladores e mecanismos artificiais de fixação de preços, como ocorria em outras *commodities*.

Após a securitização da dívida, em 1998, faltava ainda para o meio rural exportador uma correção no câmbio, fator que vinha dificultando a obtenção pelo agronegócio de ganhos de competitividade nos mercados externos. Em 1999, com a desvalorização do real, esse problema foi atenuado. Por que o cenário a partir de 1999 acabou sendo tão favorável? É útil resumir aqui o que aconteceu nos anos anteriores ao período de ouro do agronegócio, de 1999 ao final da safra de 2003-04. De 1995 a 1997, os preços internacionais das *commodities* estavam altos, mas, com o câmbio valorizado da época, aquela vantagem foi anulada. De 1997 a 1999, registrou-se o pior momento: preços baixos e câmbio apreciado. De 1999 em diante, começou de fato o ciclo de ouro: a desvalorização da moeda somou-se à crescente demanda asiática por alimentos, sobretudo na soja e nas carnes. Porém, nada garante que essa boa fase vá continuar.

No período 1990-99, é fundamental destacar o enorme crescimento de produtividade observado no setor, principalmente no que se refere à incorporação de tecnologia. Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2) mostra que uma variação de 1% nos gastos em pesquisa tem um impacto imediato de 0,17% na Produtividade Total dos Fatores (PTF) do agronegócio – mão-de-obra, capital e terra. O gasto com pesquisa é fator mais importante do que o crédito rural para explicar o aumento de produtividade desses três fatores. O estudo mostra que enquanto a produtividade da terra cresceu 6,5% ao ano, de 1990 a 1999, a da mão-de-obra cresceu 3,2% e a do capital, 3,1%. Nos anos seguintes (2000 a 2002), em razão da expansão da fronteira agrícola, a produtividade da terra caiu, enquanto a da mão-de-obra e do capital dobrou. O investimento em pesquisa foi de tal forma relevante que, enquanto os EUA tiveram um incremento na PTF de 1,5% ao ano na década de 1990, o Brasil obteve um crescimento anual de 4,9% no mesmo período, alcançando, nos últimos anos, 6% ao ano (3).

## c) De 1999-2000 ao final de 2004: expansão da oferta e explosão de competitividade

A ascensão do agronegócio teve o seu momento de inflexão a partir da desvalorização do real em 1999. Verifica-se, desde então, uma onda de crescimento do setor, com um salto na produção de grãos de 80 milhões para 125 milhões de toneladas. Além disso, com o aumento do consumo interno, a China e outros países asiáticos entraram no mercado comprando grandes volumes de alimentos. A China, como país, é o primeiro comprador da soja em grão do Brasil. Entretanto, como bloco, a União Européia é a maior cliente brasileira da *commodity*.

A expansão do agronegócio brasileiro baseou-se, portanto, em ganhos de eficiência (produtividade e exploração de economias de escala), câmbio desvalorizado e forte demanda externa. Com exportações em elevação impulsionadas pelo aumento da competitividade, o agronegócio enfrentou o aumento dos subsídios internacionais. Entre 1997 e 2001, o Brasil vivenciou as conseqüências do pico no volume de subsídios agrícolas norte-americanos garantidos pela reversão da Lei Agrícola de 1996 dos EUA (Fair Act) por conta do elevado superávit fiscal obtido no final do governo Clinton, que possibilitou a aprovação de várias ajudas emergenciais para os agricultores daquele país. As exportações brasileiras do agronegócio, que haviam atingido pouco mais de US$ 16 bilhões em 1997, caíram para menos de US$ 13 bilhões em 2000, em grande parte devido à baixa dos preços internacionais das *commodities*. Desde então, os subsídios americanos passaram a ser contracíclicos: a sua aplicação aumenta quando há redução de preços.

As barreiras comerciais sempre tiveram grande importância para o Brasil, um

2 José Garcia Gasques, Eliana Teles Bastos, Mirian P. R. Bachi e Júnia P. R. da Conceição, *Condicionantes da Produtividade Agropecuária Brasileira*, Ipea, janeiro de 2004.

3 Idem, ibidem, pp. 20 e 24.

"*player*" de peso no mercado internacional (Tabela 1). Abrir mercados passou a ser uma obsessão brasileira. Noventa por cento das exportações do agronegócio são *commodities* agroindustriais, como a soja, o suco de laranja e a maioria das carnes, por exemplo. No caso dessas *commodities*, o sucesso das exportações brasileiras deve-se, em grande parte, às negociações internacionais, além dos níveis do câmbio real e das condições de infra-estrutura. Esses assuntos serão detalhados mais adiante, tendo em vista a complexidade do quadro negociador no qual o país está envolvido pois, pela primeira vez, ocorrem simultaneamente três rodadas de negociações – a da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a do acordo birregional União Européia-Mercosul e a da Organização Mundial do Comércio (OMC). Igualmente importante para o contínuo sucesso do agronegócio brasileiro é dotar a infra-estrutura – portos, hidrovias, rodovias e ferrovias – de melhores condições para escoar os produtos do campo até o destino final, principalmente os mercados compradores da Europa e da Ásia. A logística é peça-chave no agronegócio, pois representa a operação final que coroa o sucesso do empreendimento, para o qual contribuíram os investimentos em pesquisa, a crescente mecanização e utilização de insumos modernos no campo, a expansão da fronteira agrícola, o crédito rural e a correção do câmbio real, que alavancou fortemente a competitividade dos produtos brasileiros a partir de 1999.

Grande parte dos itens mais importantes da pauta exportadora do agronegócio brasileiro está sujeita a restrições de fronteira. O setor sucroalcooleiro é altamente protegido por subsídios e também enfrenta problemas de acesso a mercado na quase totalidade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Outros produtos sofrem uma proteção mais localizada, como os grãos e o algodão nos EUA, altamente subsidiados. A cadeia produtiva das carnes bovina, suína e de aves registra um quadro protecionista bastante heterogêneo. A União Européia apresenta picos tarifários nas três carnes, o Japão, na carne suína, o Canadá e o México, nas carnes de aves, a Suíça, a Noruega e a Islândia, igualmente em todas elas. Enormes restrições sanitárias também estão presentes em todos esses países no complexo carnes, inclusive em países com tarifas mais baixas, como os EUA (todas as carnes) e o Canadá (carnes bovina e suína). O comércio acaba sendo severamente restringido pela existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias (sanitárias, técnicas, etc.) altamente custosas e de difícil controle. Quotas tarifárias e salvaguardas também dificultam o acesso a mercados dos mais diversos produtos da pauta exportadora brasileira.

Produtos como a soja em grão, o café não-torrado e o cacau em pó são atingidos por baixas tarifas. No entanto, seus produtos derivados (óleo de soja, café torrado e café solúvel, chocolates e outras preparações alimentícias contendo cacau) são alvo de escaladas tarifárias.

## A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: 3º MAIOR EXPORTADOR DO MUNDO E 1º EM SALDO COMERCIAL

Em 2003, o Brasil detinha o quarto lugar no *ranking* dos países exportadores agrícolas. Em 2004, já é o terceiro, abaixo apenas dos EUA e da União Européia (UE-15). Com uma taxa de crescimento anual de exportações agrícolas de 6,4%, no período 1990-2003, o Brasil participa com cerca de 4% do mercado mundial (Tabela 2). Entretanto, os EUA, cujas exportações aumentaram apenas 2% ao ano entre 1990 e 2003, abocanham cerca de 12,5% do mercado. A União Européia ocupa posição semelhante, embora tenha expandido apenas 2,7% ao ano suas vendas agrícolas externas naquele período.

Em 2003, o agronegócio foi responsável por exportações de US$ 21,2 bilhões e por um saldo de US$ 17,7 bilhões, um resultado relevante levando-se em conta que

## TABELA 2
### Desempenho das exportações agrícolas brasileiras (2003)

| Produto | Valor exportação (US$ milhões) | Brasil/Mundo | | Taxa anual de crescimento (1990-2003)* |
|---|---|---|---|---|
| | | Participação | Ranking | |
| Soja – grão | 4,290 | 38% | 1 | 17% |
| Soja – farelo | 2,602 | 34% | 2 | 4% |
| Açúcar | 2,140 | 29% | 1 | 18% |
| Frango | 1,709 | 29% | 2 | 13% |
| Carne bovina | 1,538 | 20% | 1 | 9% |
| Café | 1,302 | 29% | 1 | 3% |
| Soja – óleo | 1,232 | 28% | 2 | 9% |
| Suco de laranja | 1,192 | 82% | 1 | 1% |
| Tabaco | 1,052 | 23% | 1 | 7% |
| Carne suína | 542 | 16% | 4 | 27% |
| Milho | 369 | 4% | 4 | 53% |
| Algodão | 189 | 5% | 4 | 12% |
| Total agrícola | 21,281 | 3.8% | 3 | 6.4% |

(*) A taxa anual de crescimento de exportação de cada produto foi calculada utilizando-se informações sobre o volume transacionado no período de 1990-2003, disponíveis nas estatísticas oficiais do Usda. A taxa anual de crescimento das exportações agrícolas totais foi calculada utilizando-se valores em dólares americanos fornecidos pela Secex/MDIC.
Fonte: Usda e FAO.

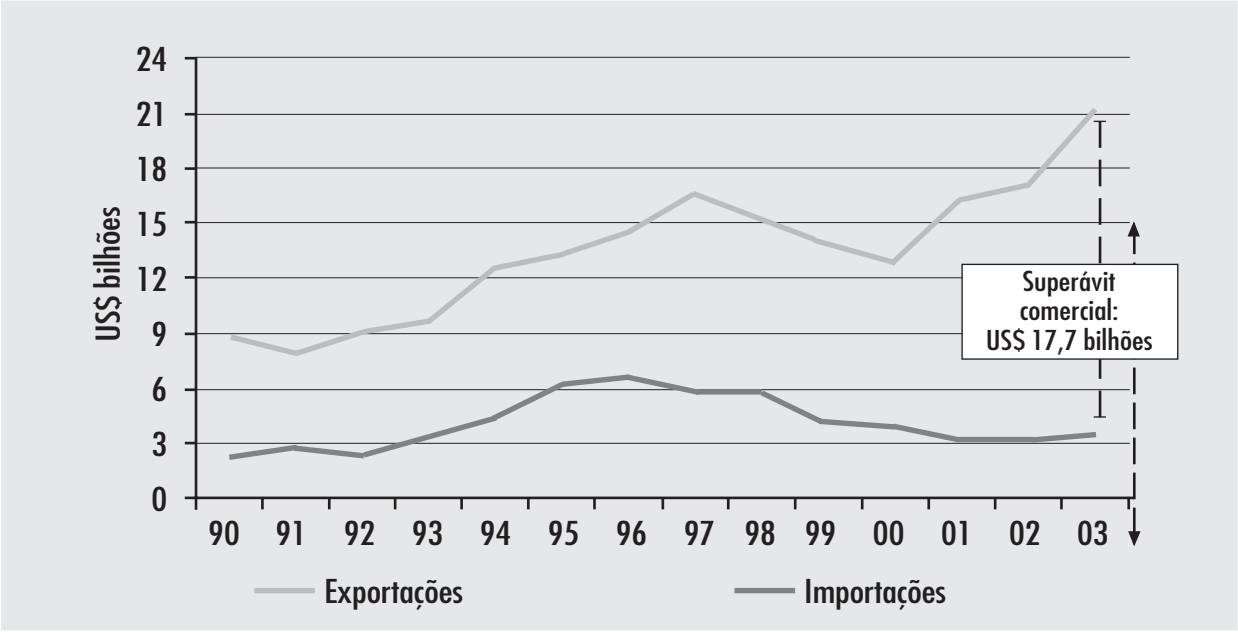
o superávit comercial total do Brasil foi de cerca de US$ 25 bilhões (4) (Gráfico 2). Apesar das restrições de fronteira – altas tarifas praticadas pelos países industrializados, quotas, medidas sanitárias e fitossanitárias –, o país revela um dinamismo em suas vendas externas que o coloca entre os primeiros no *ranking* mundial da produção e da exportação, segundo dados do USDA de 2003. A Tabela 2 mostra que o Brasil é o primeiro produtor e exportador de café, suco de laranja e açúcar. É o segundo maior na produção de soja, mas tem a liderança na exportação desse grão, é o segundo também na produção e exportação de farelo e óleo de soja, o primeiro exportador de café solúvel, o terceiro produtor e o segundo exportador de carne de frango, o segundo na produção de carne bovina e o primeiro nas vendas externas do produto. O dinamismo exportador do agronegócio brasileiro também pode ser avaliado pelas taxas anuais de crescimento, entre os anos 1990 e 2003, das vendas de soja em grão (16,9%), açúcar (17,7%), carne de frango (13,1%), carne bovina (8,8%), carne suína (27,2%), milho (53%) e algodão (11,7%), entre outros.

## NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS E EXPORTAÇÕES

As negociações internacionais são fundamentais para o agronegócio brasileiro.

4 Este é o conceito que segue a definição de produtos agrícolas da OMC. Já o conceito utilizado pelo Ministério da Agricultura é mais abrangente e inclui borracha e derivados, produtos florestais e alguns têxteis. No ano passado, segundo o Mapa, o saldo comercial do agronegócio foi de US$ 30,6 bilhões.

## GRÁFICO 2
### Balança comercial do agronegócio (definição de agricultura da OMC)




Fonte: Secex e FAO
Elaboração: Icone

As *commodities* agroindustriais, que representam 90% de tudo o que o agronegócio do Brasil exporta, são alvo de elevadas barreiras e proteções – subsídios domésticos e à exportação, quotas tarifárias, tarifas específicas, medidas de salvaguarda, entre outras. A negociação da Rodada de Doha da OMC é o fórum ideal para negociar a eliminação dos subsídios à exportação e forte redução dos subsídios domésticos. Nos acordos da Alca e na negociação UE-Mercosul, o Brasil vem buscando ganhos efetivos de comércio por meio de uma melhoria significativa das condições de acesso a mercados.

A seguir, os principais aspectos das negociações da Alca, do acordo birregional UE-Mercosul e da Rodada de Doha, incluindo o papel do G-20.

## Perda de ambição na Alca

A Área de Livre Comércio das Américas é uma iniciativa de 34 países do continente proposta em 1994 com o objetivo de promover a eliminação de barreiras ao comércio, de forma gradual e progressiva, e de estimular os investimentos na região. Pelos planos iniciais, as negociações deveriam estar concluídas até 2005, mas no último ano o cenário mudou e a Alca poderá ficar para muito tempo depois de janeiro de 2005. Fala-se em 2006 ou 2007 como data provável para a conclusão dos trabalhos. Um dos princípios reguladores da negociação, o do *single undertaking*, isto é, "nada estará decidido até que tudo esteja decidido", já está superado. Isso porque ficou acertada uma nova arquitetura com dois níveis de compromisso: um básico e aplicável aos 34 países da Alca e outro formado por entendimentos adicionais, mais profundos, de forma bilateral ou plurilateral. É o que se convencionou chamar de Alca *à la carte*.

O *single undertaking* e o tratamento de Nação-Mais-Favorecida (MFN) regional, que deveriam ser considerados como princípios para todos os países, com vistas a *trade-offs* mais equilibrados e substantivos, foram abandonados em favor da abordagem *à la carte*, conforme compromisso assumido em novembro de 2003, na reunião ministerial de Miami.

Por diferentes razões, os co-presidentes da Alca – Brasil (e seus parceiros no Mercosul) e EUA – optaram por um enfoque modesto, sem a ambição que marcou o início da negociação da área hemisférica de livre comércio. De um lado, os americanos passaram a privilegiar os acordos bilaterais de comércio (cobrindo todos os países do hemisfério ocidental, com exceção do Caribe, Venezuela e Mercosul), dando continuidade à sua estratégia de "liberalização competitiva", ou seja, atuação em todas as frentes em busca de resultados, começando pela OMC, depois a negociação hemisférica e, por fim, os acordos bilaterais, em que certamente as conquistas podem ser mais rápidas e fáceis. Já o Mercosul defendeu a proposta brasileira de que a negociação deve restringir-se basicamente ao tema "acesso a mercados" para bens e serviços e uma moldura regulatória mínima aplicável a todos os países em regras de comércio. Essa opção foi determinada basicamente pela resistência dos EUA em incluir *antidumping* e subsídios agrícolas nas negociações, temas que seriam remetidos à Rodada de Doha da OMC. A proposta do Mercosul acomodou a resistência brasileira em incluir na Alca regras sobre serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos.

O fato é que a Alca deixou de ser prioridade para os governos do Brasil e dos EUA, apesar de grupos empresariais brasileiros – do agronegócio e da indústria – terem manifestado interesse em uma posição mais ofensiva do país nas negociações e, ao mesmo tempo, uma disposição para a flexibilidade. Desde a última reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) em Puebla, no início de fevereiro, até meados de maio, não houve evolução dos trabalhos.

Em fevereiro de 2004, preocupado com o impasse nas negociações e a perda de ambição na Alca, o agronegócio entregou ao chanceler Celso Amorim o seu posicionamento. Dizia o documento:

"O grande atrativo da Alca para os 34 países do hemisfério, na avaliação do agronegócio, era o formato abrangente e ambicioso presente no projeto inicial de integração comercial. Aquele seria o modelo mais apropriado para gerar comércio, atrair investimentos, impulsionar a modernização da economia e integrar os países de forma rápida e bem-sucedida. A abertura ampla e recíproca das economias possibilitaria que os setores econômicos mais eficientes pudessem auferir ganhos com rapidez. Ao mesmo tempo, dever-se-iam criar condições para a adaptação dos setores menos eficientes por meio de prazos mais longos de adaptação. A reunião ministerial de Miami, no final de 2003, que definiu o novo formato da Alca 'à la carte', permitiu um acordo com diferentes níveis de ambição. O básico, com direitos e obrigações comuns aos 34 países, e o segundo piso, com regras ambiciosas que poderão ser negociadas de forma bi ou plurilateral, com livre adesão dos seus membros. Para que o setor agrícola do Mercosul consiga agora um bom acordo de acesso a mercado, no caso da Alca básica, a negociação dos outros tópicos terá necessariamente de levar em conta os interesses dos outros países nas demais áreas. Isso exigirá do Mercosul maior flexibilidade e boa vontade com os interesses do agronegócio. Se o Brasil não avançar propostas mais abrangentes nesse momento crucial da Alca, poderá haver uma multiplicação de formatos bi e plurilaterais no hemisfério com perigosos desvios de comércio, investimentos e empregos em direção a regiões agrícolas menos eficientes".

## Sensibilidades no acordo União Européia-Mercosul

A União Européia (UE) absorve 35% de todas as exportações agrícolas do Mercosul, que representam cerca de 48% de tudo o que o bloco vende para os europeus. Só esse dado é suficiente para mostrar onde se concentram as sensibilidades na negociação do acordo birregional, que deveria ter sido finalizado em outubro de 2004, mas foi postergado para 2005, sem data para a sua conclusão.

O interesse europeu no Mercosul, ao contrário, não se prende à agricultura, mas a

setores como serviços, investimentos, compras governamentais e bens não-agrícolas. A agricultura representou apenas 3%, em 2002, do total exportado pela União Européia para o Mercosul. Os principais produtos embarcados foram vinhos e demais bebidas espirituosas, malte e azeite de oliva. Já o interesse do Mercosul na negociação agrícola gira em torno de carnes (bovina, suína e de frango), etanol, fumo, lácteos, milho, trigo, suco de laranja e algumas frutas.

A União Européia adota uma postura inflexível em relação a acesso ao seu mercado de produtos agrícolas dando ênfase a uma oferta de liberalização composta de uma pequena extensão de quotas tarifárias. Ocorre que o uso de quotas pode ser problemático, dadas as dificuldades de volumes, cronogramas de desgravação e administração entre países e empresas.

Em atitude semelhante à adotada em relação à Alca, o agronegócio brasileiro posicionou-se em artigo publicado na imprensa, em meados de setembro, demonstrando preocupação com "a intransigência de ambos os blocos em avançar ofertas construtivas". O artigo, assinado por oito líderes do setor, destaca:

"neste momento, entendemos que há uma pequena e talvez única janela de oportunidade para se concluir esse acordo. Ao contrário da Alca, cujas negociações nem sequer ultrapassaram a fase das modalidades, as negociações UE-Mercosul já estão na fase de barganha dos interesses ofensivos de cada lado. Se perdermos essa oportunidade, todo o processo poderá voltar à estaca zero, não apenas porque serão novos os comissários europeus, mas também pela resistência dos 10 novos membros da UE em conceder acesso adicional a terceiros fornecedores a partir de 2005, principalmente na área do agronegócio" (5).

## A Rodada de Doha e o papel do G-20

A OMC é o fórum ideal para fixar regras universais destinadas à liberalização do comércio e para o disciplinamento de subsídios domésticos e à exportação. Para o agronegócio, a OMC e, particularmente, a Rodada de Doha, representam a grande oportunidade para melhorar as condições de acesso a mercados via redução de tarifas e eliminação de subsídios – domésticos e à exportação. O multilateralismo é importante especialmente para atacar questões sistêmicas, como apoio doméstico e competição nas exportações, que não podem ser resolvidas em negociações bilaterais e regionais. Isso porque é difícil conseguir extrair dos países desenvolvidos concessões em temas sistêmicos fora do âmbito da OMC, como no caso dos subsídios agrícolas. Já o tema acesso a mercados pode ser tratado com maior profundidade no âmbito bilateral e regional, comparativamente à esfera multilateral.

A Rodada de Doha, que se fundamentou em torno de uma Agenda para o Desenvolvimento, foi lançada em novembro de 2001, no Catar, na 4ª Reunião Ministerial da OMC. A Declaração de Doha estabeleceu os seguintes objetivos para a área agrícola: melhora substancial de acesso a mercados; redução de todas as formas de subsídios à exportação e redução substantiva de apoio doméstico distorcivo ao comércio.

O futuro da Rodada de Doha será afetado por questões domésticas em países-chave: nos EUA (eleições em novembro de 2004) e na União Européia (troca de comissários e alargamento do bloco com o ingresso de dez novos membros). A nova administração americana poderá aceitar políticas agrícolas distorcivas ao comércio para assegurar o apoio dos ruralistas. A expansão da União Européia terá dois impactos sobre as negociações de Doha: as concessões significativas de acesso a mercados serão feitas na esfera intra-Europa, já no contexto da região ampliada, e, politicamente, será mais difícil para os governos nacionais europeus assumirem compromissos nas negociações multilaterais. Além disso, os países do Leste e do Mediterrâneo, que já fazem parte da nova União Européia, se transformarão em aliados naturais de Bruxelas.

Se a Reunião de Cancún representou um fracasso para as negociações da Roda-

5 Assinaram o artigo, publicado no dia 11 de setembro de 2004, em *O Estado de S. Paulo*, p. B-2: M.V. Pratini de Moraes (Abiec), Gilman Vianna Rodrigues (CNA), Carlo Lovatelli (Abiove), Márcio Lopes de Freitas (OCB), João de Almeida Sampaio (SRB), Eduardo P. de Carvalho (Única), José Júlio C. de Lucena (Abef) e Pedro Benur Bohrer (Abipecs). Assinaram a carta ao chanceler Celso Amorim, em fevereiro, os seguintes líderes do agronegócio: Gilman Viana Rodrigues (CNA), Carlo F. M. Lovatelli (Abag e Abiove), Márcio Lopes de Freitas (OCB), João Almeida Sampaio (SRB), Eduardo Pereira de Carvalho (Única), Marcus Vinicius Pratini de Moraes (Abiec) e Cláudio Henn (Sindifumo).

da de Doha, a grande inovação no cenário do multilateralismo foi a constituição do G-20, um grupo heterogêneo de países em desenvolvimento que teve uma atuação marcante naquele encontro ministerial e continua a exercer com consistência o seu papel, em meio a outras coalizões que formam o jogo de forças na OMC.

O Brasil, como um dos líderes do G-20, teve papel destacado, juntamente com a Índia, no NG-5, o grupo informal constituído também por EUA, Austrália e União Européia. A atuação do NG-5 foi crucial para se definir o programa de trabalho da Rodada de Doha, no final de julho de 2004, com a estrutura básica para o futuro acordo multilateral, agora previsto para ser concluído na 6ª Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong, em dezembro de 2005.

Entre os principais avanços no programa de trabalho da OMC consta a decisão de eliminar os subsídios à exportação. Sobre isso, diz o texto do *framework*: "os membros estabelecerão modalidades detalhadas que garantam a eliminação em paralelo de todas as formas de subsídios à exportação e medidas com efeito equivalente em uma data a ser negociada". Decretam-se, assim, em data a ser acordada, o fim dos subsídios à exportação e avanços efetivos no disciplinamento dos créditos à exportação, das práticas distorcivas usadas por empresas estatais de comércio e do abuso dos programas de ajuda alimentar.

Outra boa notícia no capítulo do apoio interno é a definição de um corte global no teto de subsídios distorcivos que incidirá sobre a soma da caixa amarela (6), caixa azul e *de minimis*. Assim, já no primeiro ano haverá uma redução de 20% no teto dos subsídios distorcivos. O nível do corte global deverá ser um dos temas mais aguardados da próxima etapa das negociações.

Um assunto que demandará esforços suplementares de negociação é o acesso aos mercados agrícolas. Na próxima etapa da Rodada de Doha, deverão ser definidas as fórmulas para redução de tarifas, as regras para o aumento de quotas e quais serão os produtos sensíveis.

Quanto ao acesso a mercados de bens industriais, o texto original de Cancún fixava metas ambiciosas de consolidação de tarifas, fórmula não-linear de desgravação, acordos setoriais de redução ou eliminação de tarifas, tratamento de preferências e outras áreas nas quais o Brasil é majoritariamente defensivo. O texto final, no entanto, mantém sob negociação a maioria dos pontos sensíveis para o Brasil.

O maior problema é que a Rodada de Doha foi lançada, em 2001, com a grande ambição de reduzir sensivelmente as proteções e subsídios agrícolas, mas nos anos seguintes recebemos alguns banhos de água fria com a duplicação dos subsídios americanos na Lei Agrícola 2002 e a tímida reforma da Política Agrícola Comum da UE, em 2003.

## PROBLEMAS COM INFRA-ESTRUTURA E LOGÍSTICA

A continuidade do sucesso do agronegócio brasileiro depende também da infra-estrutura e da logística de suporte ao setor. Rodovias, ferrovias, hidrovias, portos: todos esses meios de transporte, responsáveis pelo escoamento dos produtos do campo, apresentam deficiências graves no Brasil. A logística (transporte, armazenagem e portos) é hoje um dos principais pontos de estrangulamento do agronegócio, ao lado do desenvolvimento da biotecnologia (transgênicos).

"A capacidade de expansão da agricultura brasileira praticamente chegou ao seu limite pela falta de infra-estrutura para escoar a produção. Em 2003, rodovias esburacadas ou sem pavimentação, ferrovias obsoletas e ineficientes, poucas alternativas hidroviárias, portos sobrecarregados e escassez de armazéns tornaram a comercialização da safra um verdadeiro caos, prejudicando a competitividade do agronegócio brasileiro e causando enormes prejuízos aos produtores rurais. Em 2004, a expectativa é que a situação vá piorar, diante de mais uma ótima colheita, do agravamento da si-

6 A caixa amarela compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional e que estão sujeitas a limites de uso global de subsídios durante um período de tempo determinado, assim como a acordos de redução. As partes que não acordaram em reduzir as medidas da caixa amarela não estão, em princípio, autorizadas a adotá-las. Essas políticas são compostas por sistemas de sustentação de preço de mercado e pagamentos diretos aos produtores. É uma prática de subsídio acionável e que consta no cálculo da Medida Agregada de Apoio (Aggregate Measurement of Support – AMS).
Os subsídios do tipo caixa amarela que afetem menos que 5% do valor da produção estão isentos desse compromisso de redução, fato que se deve ao mecanismo denominado *de minimis*. Da mesma forma, todos os membros que não possuem compromissos de redução devem manter seu AMS dentro dos limites *de minimis*, ou seja, até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento.
Políticas de Sustentação de Preço de Mercado (Market Price Support – MPS) e subsídios a insumos e/ou produtos não são isentos. O elemento MPS do AMS é a diferença entre o preço administrado aplicado pelo governo e o preço externo fixado de referência (preço médio nominal praticado no período de 1986 e 1988), multiplicado pela quantidade de produção conveniente para receber o preço administrado de cada *commodity*. Essa política comercial inclui somente *commodities* de programas de manutenção de preços administrados. Políticas de MPS e subsídios a insumos e/ou produtos não são isentos.
A caixa azul compreende formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional que são, porém, isentas de compromissos multilaterais por estarem relacionadas a programas de limitação da produção agropecuária, as quais não estão sujeitas aos compromissos de redução dos apoios internos (quotas de produção e programas *set aside*/restrição no uso de terras), que devem estar atrelados a uma área fixa ou sobre 85% (ou menos) de um nível-base de produção ou número de animais.
O apoio previsto na caixa azul é considerado exceção aos apoios internos ligados à produção, que estão compreendidos na caixa amarela. Isso

tuação das rodovias e do fato de que o restante da infra-estrutura de transporte pouco mudou."

Essa é a constatação de um estudo de autoria de sete entidades do agronegócio (7).

O quadro é dramático. "É muito provável ocorrer uma 'crise de abundância', caso o governo não consiga recuperar as rodovias em ritmo mais rápido que o dos estragos que vierem a ser causados pela ação das chuvas e do uso", alertam as entidades autoras do estudo. "O risco maior de desastre logístico no período 2004-2006 reside nas rodovias administradas pelo governo, cujo estado precário está a exigir remanejamentos de recursos originalmente não contemplados no Orçamento Federal de 2004", aponta a pesquisa.

O Brasil caminha rapidamente para ultrapassar os EUA e transformar-se no maior produtor mundial de soja. Entretanto, o custo de logística no Brasil é, em média, 83% superior ao dos EUA e 94% superior ao da Argentina, grandes produtores mundiais (8).

Líder mundial nas vendas externas de açúcar, café, suco de laranja, tabaco, complexo soja, carne bovina e de frangos, o Brasil pode perder vantagens comparativas, principalmente devido à situação dos portos e rodovias. No caso do café, por exemplo, além de o Brasil ser o maior produtor e exportador do mundo (9), é o segundo principal mercado consumidor, com um consumo anual de 14 milhões de sacas (abaixo dos EUA, que consomem 18 milhões de sacas), o gargalo no escoamento são as rodovias e as ferrovias. A produção do sul de Minas, onde se concentram os cafés finos para exportação, tem como via de escoamento natural o porto do Rio de Janeiro. Entretanto, essa trajetória é dificultada pela precariedade da rodovia de acesso e por problemas de custos do transporte ferroviário.

No Brasil, há um problema de matriz de transporte inadequada, pois predomina o modal rodoviário para longas distâncias, enquanto nos EUA o meio mais usado é a hidrovia. Esse é o transporte mais barato, mas ainda pouco disponível. No entanto, as novas hidrovias – Teles Pires-Tapajós e Araguaia-Tocantins – têm sido embargadas por decisões judiciais (alegações ecológicas). A navegação de cabotagem, importante para escoar fertilizantes, milho, trigo e arroz, é um negócio de "baixa atratividade" por razões como elevados ônus dos tributos e encargos sociais, custos salariais de tripulações inchadas, excesso de burocracia para o despacho e transbordo, baixa produtividade das operações no cais público, retenção por parte do governo dos recursos para investimento arrecadados pelo Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e falta de oferta firme de carga para que possam arriscar-se no afretamento a casco nu, de navios adequados e rentáveis (10).

De acordo com Ariosto da Riva Neto, há uma necessidade de aumento de capacidade nos portos brasileiros, nos próximos oito anos, entre 31 e 47 milhões de toneladas. Em conseqüência da explosão ocorrida, em âmbito mundial, no frete marítimo, o custo da *demurrage* para um graneleiro tem chegado, em alguns casos, à inacreditável quantia de US$ 50 mil por dia. Uma espera de trinta dias para carregar um navio (situação normal hoje em Paranaguá) leva a uma penalização de US$ 1,5 milhão, repassada ao produtor brasileiro. O principal porto de exportação, Paranaguá, é de propriedade da Appa, que opera armazéns de grande porte, ao mesmo tempo que é Autoridade Portuária. A programação dos caminhões para descarga no porto tem criado situações conflituosas, pois as cargas destinadas aos terminais privados têm sido obrigadas a aguardar em fila única de mais de 100 km no período da safra, mesmo que os terminais privados estejam livres para recebê-las, o que constitui tentativa de implantar uma absurda isonomia de ineficiência.

## A logística da soja

A soja representa 66% das exportações agrícolas brasileiras, devendo chegar a 74% em 2007. A ferrovia e a hidrovia são os

porque aquele deve atender ao requisito de ser uma medida governamental de limitação da produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores.

7 Estudo *Transporte – Desafio ao Crescimento do Agronegócio Brasileiro*. Os autores são: Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), Associação Brasileira de Óleos Vegetais (Abiove), Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo), Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anda), Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec), Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (Anut) e União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Única). O estudo foi entregue ao ministro da Agricultura em 12 de abril de 2004.

8 Ariosto da Riva Neto, "Infra-Estrutura e Logística para o Agronegócio Brasileiro", palestra no 2º Congresso Brasileiro de Agribusiness.

9 Idem, ibidem.

10 Idem, ibidem.

modais mais adequados para o agronegócio, sobretudo a soja. Mas o uso das hidrovias ainda é incipiente no Brasil e se concentra mais no sistema Tietê-Paraná. A soja é o segmento que mais usa a ferrovia, mas a oferta desse modal atende somente a um terço das necessidades de transporte. A produção de grãos deverá aumentar em oito anos, passando para 180 milhões de toneladas, sendo que o milho deverá representar 20 milhões de toneladas, a soja, 25 milhões, e outros grãos, 10 milhões (11). Vê-se, portanto, a importância da soja para as exportações do agronegócio. A venda externa da *commodity* se processa principalmente por meio de dez corredores de escoamento: Itacoatiara (AM), Santarém (PA), São Luís (MA), Ilhéus (BA), Corumbá (MS), Vitória (ES), Santos (SP), Paranaguá (PR), São Francisco do Sul (SC) e Rio Grande (RS).

Os portos mais importantes são os de Paranaguá, Santos e Rio Grande, que foram responsáveis por quase 80% de toda a exportação do complexo soja em 2003. As ferrovias atendem somente aos portos de São Luís, Vitória, Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul e Rio Grande. O Cerrado e o Sul são as principais regiões produtoras.

Quanto ao Cerrado, exporta sua produção, equivalente a 60% do total nacional, por meio de quase todos os portos, com maior utilização de Santos, Paranaguá e Vitória. O problema é que todos os portos estão muito distantes das fontes produtoras. Essa deficiência logística prejudica a competitividade, há congestionamentos na época da safra nos portos de Santos, Paranaguá e São Francisco do Sul, devido à recepção da produção do Sul no mesmo período, e os embarques de Santarém dependem da BR 163, procedente de Cuiabá, que é intransitável oito meses por ano.

## CONCLUSÕES

Este texto discutiu os fundamentos do sucesso do agronegócio brasileiro, bem como o quadro das principais rodadas de comércio nas quais o Brasil está envolvido e que, dependendo dos resultados, poderão trazer maior acesso a mercados e regras de comércio mais equilibradas para o país competir internacionalmente. Ressaltamos, também, um dos gargalos fundamentais da competitividade brasileira: a deficiência em logística e infra-estrutura. Resta-nos salientar outros riscos do sucesso do agronegócio, como a defesa sanitária, os problemas de visibilidade e as incertezas da biotecnologia (a continuidade da pesquisa e a autorização para o uso comercial do que sair dos laboratórios).

O risco da defesa sanitária é enorme, haja vista o episódio da soja embarcada para a China, que foi devolvida sob alegação de estar contaminada por fungicidas, e os recentes problemas que decorreram da eclosão de dois surtos de aftosa na Região Norte do país. O sucesso do Brasil nas exportações de produtos perecíveis, como carnes e frutas, depende de manter e garantir a segurança dos alimentos. É preciso aprimorar a rede de laboratórios e dotar o país de mecanismos modernos de certificação e rastreabilidade, combate à febre aftosa, *newcastle* e outras doenças, além do monitoramento de resíduos.

Finalmente, existe o risco que se pode chamar de "mal da visibilidade", derivado do crescimento da nossa fatia de mercado e da nossa liderança no G-20, agora ampliada pelos resultados favoráveis obtidos nos contenciosos do algodão (contra os EUA) e do açúcar (contra a UE) na OMC. O Brasil deverá sofrer acusações crescentes de desrespeito ao meio ambiente e à legislação trabalhista. É muito fácil distorcer a realidade generalizando um problema a partir de suas exceções. Cabe ao governo e ao setor privado iniciarem uma campanha coordenada de ação baseada no combate aos abusos e na contraposição das acusações com uma produção permanente de estatísticas que mostrem a realidade tal como ela é. Dezenas de estudos mostram que o crescimento da soja e da pecuária ocorreu essencialmente graças aos ganhos espetaculares de produtividade em áreas de cerrado. Os abusos da legislação trabalhista são exceções isoladas, e não a regra, que devem ser coibidas com o máximo rigor da lei.

11 Idem, ibidem.